

PAISAJE Y ORDENACIÓN TERRITORIAL: MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y MEJORA DEL PAISAJE. APLICACIÓN AL TURISMO RURAL.

MATÍAS F. MÉRIDA RODRÍGUEZ

RESUMEN

En este artículo se pone de manifiesto la importancia de la conservación y mejora del paisaje en el desarrollo de actividades económicas como el turismo rural, se analizan los riesgos a los que se enfrenta y se exponen las alternativas que existen para el mantenimiento del recurso, tanto de carácter administrativo como de naturaleza normativa.

ABSTRACT

This paper points out the relevance of landscape protection and improvement in rural tourism. Risks and alternatives in order to maintain the resources, both administrative and legal normatives, are shown.

1. INTRODUCCIÓN

La consideración del paisaje como un recurso de naturaleza económica, sobre el que se desarrollan sectores económicos relacionados con la contemplación de un paisaje de calidad, como el residencial o el turístico, supone escoger un determinado modelo de desarrollo, elección que implica limitar e incluso descartar otro tipo de actividades que puedan incidir en el deterioro del recurso.

En el caso del turismo rural la relación con el paisaje es mucho más directa que en otras modalidades turísticas. En el ejemplo que hemos seleccionado, la comarca de la Axarquía, en la provincia de Málaga, comprobaremos la existencia de determinadas actividades económicas que suponen una clara limitación para el desarrollo del turismo rural, uno de los sectores económicamente alternativos más viables para la diversificación de la economía del interior de la comarca. El problema radica en que entre este tipo de actividades se encuen-

tran determinadas modalidades agrícolas muy rentables y fuertemente expansivas en las últimas décadas, como la agricultura intensiva.

Las soluciones a estas incompatibilidades provienen de dos direcciones: las puntuales, mediante la adopción de ayudas concretas, particularmente en el marco de las medidas agroambientales de la Política Agrícola Común, o las generales, a través de los planes de ordenación territorial, como el Avance del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, o en marcos más genéricos, como la Carta del Paisaje Mediterráneo o la Convención Europea del Paisaje.

2. EL PAISAJE EN EL SECTOR TURÍSTICO DE LA AXARQUÍA.

Como cabría deducir de su localización, el desarrollo turístico de la comarca de la Axarquía, situada en la parte oriental de la provincia de Málaga, se ha centrado de forma predominante en la franja litoral, la Costa del Sol Oriental, ligada al turismo masivo de sol y playa. No obstante, su desarrollo ha sido más tardío y menos intenso que en su homóloga occidental, y el turismo convive con la agricultura de regadío en un equilibrio muy frágil, debido a las fuertes expectativas de expansión del sector turístico y, en general, de la construcción. A pesar de que sus esquemas sean similares a los de cualquier zona turística litoral, sí podemos señalar la existencia de ciertas particularidades, como su menor densidad, menor oferta complementaria (ocio, etc.) y mayor relación con el territorio circundante.

Aunque este modelo turístico se base, finalmente, en el paisaje (mar, playas), sin duda lo hace parcialmente, en alguno de sus elementos, y atendiendo más a su función que a sus rasgos fisonómicos. En cambio, en otra modalidad turística, el turismo rural, la relación con el paisaje es más completa y directa, y, por tanto, su dependencia de él mayor.

2.1. Rasgos del paisaje de la comarca.

Al margen de las peculiaridades de la zona litoral, el interior de la Axarquía ofrece numerosos atractivos al visitante, siendo varios los factores que lo propician. Se trata de una comarca montañosa, orientada al sur y cercana al mar. Protegida por los abrigos montañosos de las altas montañas que la rodean, es cálida en invierno y de clima suave en verano. Respecto a la costa occidental, la extensión de la benignidad climática hacia el interior es mucho más amplia. Una gran parte del atractivo de la comarca se fundamenta en la singularidad de su paisaje, basado en la yuxtaposición ordenada de espacios contrastados en un extensión de terreno autocontenida visualmente. Así, contrapone la montaña abrupta, en algunos puntos prácticamente en

contacto con el mar, con la montaña media y el fondo plano de los valles o del corredor Colmenar-Periana.

En este contexto, el uso humano del territorio, tradicionalmente intenso, conforma un paisaje igualmente singular, articulando con su variedad un mosaico primoroso de usos: montañas labradas y cultivadas con cultivos rítmicos y ordenados (almendro, olivar, vid) junto a valles regados, cultivados en algunos casos con productos exóticos para el resto de Europa (caña de azúcar, frutales subtropicales) y en otros casos con productos tradicionales mediterráneos, dando lugar en ocasiones a un policultivo a modo de agricultura promiscua. El hábitat, dispuesto en resaltes del terreno, denso y tradicional, en valles y en montes y tanto en núcleos como en disperso, proporciona otro rasgo definitorio de su paisaje.

Esta variedad de elementos físicos y de usos se plasma visualmente en unos contrastes cromáticos que van desde el gris azulado de los farallones calcáreos a los tonos marrones de los materiales silíceos, salpicados éstos de los puntos blancos del hábitat y de los verdes de los cultivos arbóreos y arbustivos de secano, pasando por las manchas verdes de los cultivos más abigarrados de los fondos de valle y laderas bajas, o, más puntualmente, de las especies forestales en zonas serranas. El tratamiento singular de algunos de los productos cultivados, como por ejemplo la uva o la caña, genera también su impronta sobre el paisaje, que se jalona de paseros para la seca de la pasa, o de ruinas de los ingenios para el tratamiento de la caña de azúcar, pudiendo hablarse de un paisaje cultural de alto valor y singularidad.

Junto a estos valores, los contenidos históricos-artísticos de algunos de sus núcleos y el tipismo de la mayor parte de ellos contribuyen a la oferta. Todos estos elementos constituyen atractivos para el viajero, proporcionando una sensación de ocupación tradicional y primorosa del espacio, común, por otra parte, con algunos otros espacios mediterráneos como, por ejemplo, las Alpujarras granadinas.

El reconocimiento de este paisaje se muestra, además de en el número de visitantes que recibe, atraídos, entre otros motivos, por él, en otros datos, como por ejemplo la inclusión de la comarca en 1975 en el Inventario Nacional de Paisajes Sobresalientes por el ICONA, dentro del concepto 'usos tradicionales del suelo' (Yus, 1997) o su imagen de marca, que la ha convertido en una comarca conocida a través de medios de comunicación locales, regionales e incluso nacionales, imagen que se sustenta, en buena parte, en sus particularidades paisajísticas, hecho éste constatable en el análisis de la propia propaganda turística.

Por todas estas razones, el turismo rural tiene, en la provincia de Málaga, a la comarca de la Axarquía como uno de sus principales destinos.

2.2 Características de la oferta

El desarrollo turístico de la Axarquía aún es limitado, particularmente si lo relacionamos con el experimentado en la costa occidental de la provincia. De las 117.702 plazas en alojamientos turísticos de la provincia, 9.138 se localizan en la comarca, lo que significa un porcentaje del 7.6% de las plazas provinciales.

De ellas, 2.658 plazas se ubican en los 27 establecimientos hoteleros presentes en los municipios de la comarca, alrededor de un 30% de las totales, según datos del Instituto de Estadística de Andalucía. El dominio del turismo litoral es abrumador: la mayor parte de ellos (ver cuadro nº 1) se sitúa en la costa, particularmente en Nerja, población que reúne 11 de estos establecimientos, además de los dos únicos de 4 estrellas. Los únicos establecimientos hoteleros que podríamos calificar como estrictamente rurales, es decir, no situados ni en la costa ni en los núcleos, son la Villa Turística de la Axarquía, en Periana, y 4 hoteles, situados en Rincón de la Victoria, Torrox, Viñuela y Colmenar. No obstante, la implantación de estos últimos es muy reciente, mostrándonos el dinamismo del sector turístico de interior.

Cuadro 1
Distribución oferta hotelera

Municipio	Hoteles	Hoteles rurales	Villas turísticas
Colmenar	-	1	-
Comares	1	-	-
Cómpeta	1	-	-
Frigiliana	1	-	-
Nerja	11	-	-
Periana	-	-	1
Rincon Victoria	2	1	-
Torrox	1	1	-
Vélez-Málaga	6	-	-
Viñuela	-	1	-

Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Elaboración propia

Diferente es la situación en lo que respecta a los alojamientos rurales. En la actualidad, según datos de Turismo Andaluz, S. A., la comarca de la Axarquía contiene 60 alojamientos rurales, un 39% de los existentes en la provincia de Málaga, lo que convierte a la comarca en una de las más importantes de la provincia en este apartado, más teniendo en cuenta que representa una séptima parte de la superficie provincial. De ellos (ver cuadro nº 2), el principal compo-

nente se encuentra en las estribaciones de las sierras orientales y norte (17 en Cómpea), 9 en Periana y 8 en Torrox. Un dato importante es el incremento constante que presenta este tipo de alojamientos y la potencialidad de expansión que todavía poseen, particularmente teniendo en cuenta su, en términos absolutos, escaso número.

Cuadro 2
Distribución alojamientos rurales

Municipios	Alojamientos rurales
Alcaucín	1
Alfarnate	3
Alfarnatejo	5
Benagalbón	3
El Borge	1
Canillas Aceituno	1
Cómpea	17
Cutar	2
Frigiliana	3
Periana	9
Sayalonga	2
Sedella	1
Torrox	8
Triana	3
Vélez-Málaga	1
AXARQUÍA	60

Fuente: Red de Alojamientos Rurales de Andalucía. Elaboración propia

2.3 Análisis de la demanda

Al analizar la demanda turística, debemos diferenciar la demanda de la zona litoral de la de la zona interior. La provincia de Málaga acogió en 1997 a algo más de 5.700.000 turistas (SOPDE, 1997), de los cuales la mayor parte tuvieron por destino la costa occidental de la provincia. Dentro de la Costa del Sol oriental, que acogió alrededor del 15% de las vistas, sólo destaca a nivel municipal Nerja, con alrededor del 5% de los visitantes. De los visitantes a la costa oriental, este municipio aloja algo más de una tercera parte (36%).

Según datos recogidos en el Plan de Desarrollo y Consolidación del Producto Turístico Costa del Sol-Axarquía (SOPDE, 1997), el perfil del turista

que visita la costa oriental presenta unos rasgos diferenciales, como la procedencia: la mayor parte son turistas británicos y alemanes (32.6% y 30.3%), lo cual significa un peso muy elevado del mercado alemán respecto a la costa occidental. Otro aspecto interesante es que una cuarta parte de los turistas vienen en sus propios vehículos, lo que los convierte en más proclives a visitar la comarca. De hecho, nada menos que el 73% de los turistas encuestados visitó la comarca interior. En esta línea, el paisaje es un valor muy apreciado entre los turistas, el aspecto más positivo para el 13.9% de ellos, sólo detrás del clima (30.9%). Si le unimos otros aspectos de naturaleza paisajística, como el tipismo de los pueblos (13.6%), el porcentaje sube hasta el 27.5%. Por nacionalidades, el paisaje es citado como uno de los reclamos más importantes por los turistas alemanes.

Respecto a la demanda de turismo rural, según un estudio realizado para la provincia de Málaga (Fuentes y García, 1996), un alto porcentaje de ellos alude como motivo de elección a razones medioambientales, destacando en primer lugar el clima (18.7%), seguido del paisaje (12.7%), citado expresamente. Si le unimos el peso de otras respuestas, como 'conocimiento del medio' (7.2%) o 'naturaleza' (6.7%), podremos calibrar más correctamente su importancia.

La importancia del paisaje como factor de desarrollo turístico, tanto de carácter complementario para el turismo masivo de sol y playa como de carácter principal para el turismo rural, queda, pues, claramente de manifiesto. Podríamos decir que el paisaje de la comarca constituye el principal activo turístico de la comarca y, entre otros, el principal rasgo diferenciador respecto a zonas dominantes en otros aspectos como la Costa del Sol occidental.

3. IMPACTOS SOBRE EL PAISAJE. EL DETERIORO DEL RECURSO.

En el apartado anterior se ha constatado la conexión entre paisaje y desarrollo turístico. El paisaje debe ser considerado, por tanto, como un recurso de naturaleza económica para la comarca, siendo además de los más importantes. Y como recurso, debe ser objeto de protección y mejora o, al menos, de reducción significativa de su deterioro, aunque ello suponga conflictos de usos con otras actividades. La elección de un modelo de desarrollo que tenga al paisaje como recurso fundamental no resulta gratuita, sino que tiene sus contraprestaciones, que se traducen en la menor expansión de otros sectores, cuando no su desaparición si suponen un deterioro significativo de la calidad paisajística.

En el caso que nos ocupa, el paisaje de la comarca de la Axarquía no es una reliquia inalterable, sino que el dinamismo y la humanización forman par-

te de su esencia. Por eso, para algunas modalidades turísticas, como el turismo rural, la comarca ofrece una gran capacidad de acogida sin que el recurso, el paisaje, sufra un sensible deterioro: gran parte de sus terrenos han sido tradicionalmente humanizados, los de secano y los de regadío, los valles y los montes; hábitat rural susceptible de ser rehabilitado, caminos y carreteras con posibilidad de ser acondicionadas, construcción de nuevos alojamientos rurales sin que supongan un impacto visual excesivo, etc., son las posibilidades que se ofrecen.

Por estas circunstancias, los requerimientos para la conservación del recurso paisaje no son demasiado exigentes. Pero ¿cuál es el tratamiento que recibe este paisaje? Aunque la idea que hemos transmitido es ampliamente admitida, no se traduce en actuaciones dirigidas a la conservación y regeneración del paisaje. Es más, acciones destructivas de ese paisaje (o transformadoras) son amparadas bajo argumentos considerados superiores, bajo una argumentación, la rentabilidad económica, que ignora que el paisaje constituye una de sus principales fuentes de ingreso. En este sentido, podemos destacar las siguientes:

3.1 Extensión de la urbanización.

El desarrollo turístico junto al crecimiento urbano han producido durante las últimas décadas una extensión de la urbanización muy importante, ocupando en muchos casos terrenos valiosos paisajísticamente, tanto de secano como, más comúnmente, de regadío. Dentro de esta actividad, podemos destacar dos aspectos por su negativa incidencia: la urbanización, o intentos de urbanización, de hitos paisajísticos y la expansión de la urbanización marginal.

Los hitos paisajísticos son, por definición, puntos de alta visualización sobre el entorno. Por esta razón se convierten en lugares referenciales y emblemáticos para la población, pero a la vez, en puntos de alto interés para el desarrollo inmobiliario. La presión sobre estos espacios suele ser muy elevada ya que al interés del promotor se une la búsqueda de la rentabilidad a corto plazo de los municipios. Dos casos resultan paradigmáticos, el del Peñón de Almayate (Vélez Málaga) y el del monte Cruz del Pinto (Frigiliana), hasta el momento no urbanizados.

Por otro lado, los procesos de urbanización marginal, es decir, desarrolladas en el medio rural al margen de la planificación, han tenido un gran desarrollo al hilo del proceso de urbanización, particularmente en el municipio de Rincón de la Victoria, densificando espacios rurales de secano. Igualmente el entorno del embalse de la Viñuela se encuentra sometido a esta presión constructiva.

3.2 Prácticas agrícolas impactantes.

Podemos citar dos casos: los aterrazamientos de laderas para cultivos de frutales de regadío y la proliferación de invernaderos. Ambas modalidades de cultivo han tenido un gran desarrollo en los últimos años, originando nuevos espacios agrícolas que, en estudios de preferencias paisajísticas realizados, han generado un fuerte rechazo entre la población. No obstante, es necesario, para una correcta valoración, matizar que, dada su rentabilidad, estas prácticas agrícolas constituyen el principal freno al monopolio de la edificación. Además, en el caso de los invernaderos, constituyen paisajes provisionales y reversibles, por lo que sería posible actuar sobre ellos en un proyecto de restauración paisajística.

3.3 Impactos de las infraestructuras terrestres.

En el diseño de los trazados y en la ejecución de estas infraestructuras priman otras consideraciones frente a la paisajística: distancia, coste de las expropiaciones, tiempo de realización, etc. De este modo, las infraestructuras adolecen de tratamiento paisajístico y los resultados nos muestran fuertes impactos de estructuras (p.ej. viaductos), taludes y terraplenes sin acondicionamiento paisajístico, actuaciones ausentes también en las medidas correctoras utilizadas en los frecuentes movimientos en masa.

Por otro lado, además del impacto de estas actividades, es patente la ausencia de medidas encaminadas a la conservación del paisaje. En esta línea, por ejemplo, el preocupante abandono de tierras de secano y arranque de árboles es contemplado como producto de la inercia económica y no se plantean medidas tendentes a fijar los cultivos como elementos paisajísticos-culturales.

Incluso el impacto de medidas admitidas como beneficiosas, también paisajísticamente, como la reforestación para combatir las pérdidas de tierra por erosión, deben ser matizadas en este contexto. El valor paisajístico de la comarca se fundamenta en un tipo de paisaje que, por su composición, soporta unas considerables pérdidas por erosión: el cultivo de los montes pizarrosos con especies arbóreas o arbustivas (vid) en terrenos de fuertes pendientes. El mismo color marrón de la roca es una parte fundamental de ese paisaje montañoso, en contraste con los elementos puntuales vegetales o humanos (hábitat). Por ello, cualquier alteración de esta composición (por ejemplo, reforestación masiva) modificaría negativamente el valioso paisaje preexistente en la zona de media montaña. Además, supondría una alteración de la dinámica de aporte de materiales a las zonas aluviales, sustento del paisaje de regadío (además de pilar económico).

Esto hecho, por supuesto, constituye una paradoja. En este sentido, cabría hablar de la erosión como un dilema paisajístico, e incluso como un dilema económico. La solución no pasa, evidentemente, por dejar actuar la erosión sin más, pero sí admitir una actividad erosiva más alta que la que normalmente se aspira a conseguir. Actuaciones que pasen no tanto por la repoblación forestal masiva, por ejemplo con coníferas como primer estadio para la implantación de frondosas, sino, por ejemplo, por la conservación de los cultivos arbóreos y arbustivos de secano, o de sistemas de aterramiento tradicionales (poco agresivos) mediante políticas de conservación del paisaje, evitar el arranque de arboles en parcelas abandonadas e incluso la repoblación con estas especies agrícolas o vegetación arbustiva, además del control y la regulación de la ganadería extensiva. En este sentido, el Plan Forestal Andaluz, desde otro punto de partida (la reforestación), contempla la conservación de los árboles de algunos terrenos agrícolas marginales arbóreos.

4. ALTERNATIVAS. LA NECESIDAD DE UNA POLITICA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE.

Las medidas encaminadas a incorporar la protección del paisaje al esquema económico de la comarca se pueden agrupar en dos tipos: medidas puntuales, o correctoras, dirigidas a la restauración o creación paisajística, y al aprovechamiento del potencial económico que genera, y medidas generales, o preventivas, orientadas fundamentalmente a la prevención del deterioro, aunque también pueden usarse como de mejora paisajística.

4.1. La restauración paisajística.

La restauración paisajística se dirige hacia paisaje degradados y sobre los que no hay prevista una transformación inminente. Es importante diferenciar entre restauración y reforestación, que sería una de las modalidades que podría adoptar la restauración. Este es un concepto amplio, que incluye asignación de usos no necesariamente naturales sobre esos espacios.

Las labores de restauración paisajística pueden ser llevadas a cabo por las diferentes administraciones, y son generadoras de empleo y de dinamización económica, pero también pueden ser realizadas por la empresa privada en sus promociones, tanto inmobiliarias (urbanizaciones) como comerciales o de ocio, como respuesta a la creciente demanda de paisajes atractivos. Igualmente, se puede fomentar el patrocinio privado en obras de embellecimiento urbano y periurbano, como parte integrante de las políticas de imagen de las empresas o asociaciones privadas.

4.2 Escuelas Taller y Casas de Oficios de orientación paisajística.

El desarrollo de la política de Escuelas Taller y Casas de Oficios del INEM orientadas hacia la protección y mejora del paisaje estaría conectado a otras medidas, concretas (restauración) o generales (política de conservación del paisaje), y tendría por objeto la formación de profesionales del paisaje, bien globalmente (paisajismo) o bien parcialmente, aprendiendo técnicas agrícolas de tipo paisajístico, como por ejemplo podría ser para el caso de la Axarquía la restauración de los muros de piedra o balates y la consiguiente conservación de un oficio en vías de extinción (Yus, 1999).

La política de Escuelas Taller y Casas de Oficio hasta el momento no ha desarrollado esta línea paisajística en la provincia. Aunque la orientación hacia el turismo rural parece clara en buena parte de las Escuelas Taller y Casas de Oficios existentes actualmente en la provincia, los módulos dominantes siguen siendo los relacionados con la construcción (albañilería, fontanería, electricidad, forja, etc.).

No obstante (ver cuadro nº 3), casi la mitad (25) de los 53 Escuelas Taller y Casas de Oficios que funcionan actualmente en la provincia incluyen módulos de jardinería, lo que representa el 47%, suponiendo un interesante potencial previo para hipotéticos módulos, más amplios, de paisajismo. También en algunos casos, más minoritarios, aparecen otros módulos relacionados con la jardinería, como los de Viverismo (6) y otros de más amplio espectro, como el de Turismo Rural (10 casos, algo menos del 20% del total). En este sentido, sería posible introducir algún módulo de Técnico Paisajista. Mucho más minoritarios son los módulos de Restauración de Áreas Degradadas o de Trabajos Forestales (3), y solamente aparece uno de agricultura ecológica y otro de monitor de sendas de la naturaleza. En conjunto, 38 de las 53 seleccionadas contienen algún modelo relacionado, parcialmente, con el paisaje.

Cuadro 3
Escuelas Taller (ET) y Casas de Oficio (CO) con modulos relacionados con paisaje

Tipo	Nombre	Localidad	Modulos
CO	Jabalcuza II	Alhaurin Torre	Jardinería
CO	Fahala	Alhaurín Grande	Jardinería
CO	Al-Marxen	Almargen	Jardinería. Viverismo
CO	Torre de la Vela	Almogía	Jardinería. Turismo rural
CO	AYTURANT	Antequera	Jardinería
ET	C. Museo Antequera	Antequera	Jardinería

Cuadro 3
Escuelas Taller (ET) y Casas de Oficio (CO) con módulos relacionados con paisaje (continuación)

Tipo	Nombre	Localidad	Módulos
ET	Santo Domingo	Archidona	Jardinería
CO	Peña de Ardales	Ardales	Jardinería
ET	Cabecera Guadiaro	Benaoján	Turismo rural
CO	Ruta de la Pasa II	El Borge	Jardinería
ET	Canit II	Cañete la Real	Viverismo
CO	Monte Calvario	Campillos	Viverismo
CO	La Glorieta	Carratraca	Viverismo
ET	Azahar II	Coín	Jardinería. Turismo rural
CO	Cap. Montes Málaga	Colmenar	Turismo rural. Trabajos forestales
CO	La Mina	Cómpeta	Turismo rural. Trabajos forestales
CO	S. del Guadiaro II	Cortes Frontera	Turismo rural. Agricultura ecológica
CO	Belda	Cuevas San Marcos	Trabajos forestales
ET	Finca Secretario	Fuengirola	Jardinería
CO	Sol-Asistencia	Fuengirola	Jardinería
ET	Santillán	Humilladero	Jardinería. Turismo rural
ET	Reserva Biosfera Sierra Nieves	Istán	Turismo rural. Trabajos forestales. Restauración áreas degradadas
ET	Centro convenciones	Málaga	Jardinería
ET	Alcazaba-Gibralfaro	Málaga	Jardinería
ET	La Concepción III	Málaga	Jardinería
ET	UMA IV	Málaga	Jardinería. Viverismo
CO	Mijas	Mijas	Jardinería
ET	Narixa	Nerja	Jardinería
ET	Casablanca III	Pizarra	Turismo rural
ET	Tres cruces	Riogordo	Jardinería
ET	Casilla del Viento	Torremolinos	Jardinería
ET	Faro Torrox	Torrox	Restauración áreas degradadas
CO	Cerro Lucero	Torrox	Jardinería. Viverismo. Turismo rural
ET	La Peana	Valle Abdalajís	Turismo rural
CO	Altabaca	Vélez-Málaga	Jardinería. Viverismo

Cuadro 3
Escuelas Taller (ET) y Casas de Oficio (CO) con módulos relacionados con paisaje (Continuación)

Tipo	Nombre	Localidad	Módulos
CO	El embalse	Viñuela	Jardinería. Viverismo
CO	Escultor Berrocal II	Villanueva Algaidas	Jardinería. Restauración áreas degradadas

Fuente: INEM. Elaboración propia

4.3 Las medidas y programas agroambientales.

Dentro de las Medidas de Acompañamiento de la Reforma de la Política Agrícola Común se encuentran las denominadas Medidas Agroambientales. Aparecen reguladas en el Reglamento (CEE) n° 2078/92, y su objetivo, enmarcado en la Reforma de la PAC, es claro: crear programas que animen a los agricultores a realizar en sus tierras actividades beneficiosas para el medio ambiente.

La protección y mejora del paisaje puede tener cabida dentro de estas medidas. De hecho, dentro del amplio apartado medioambiental, es una de las principales preocupaciones del decreto. Concretamente, como se afirma en el Documento de Trabajo de la Comisión (DG VI), sobre Estado de la Aplicación del Reglamento CEE n° 2078/92, “los agricultores han sido responsables, histórica y en gran medida inconscientemente, del desarrollo y gestión del paisaje” (Comisión Europea, 1998, 15). Sin embargo, las exigencias de la modernización agrícola suponen la degradación de estos paisajes agrarios tradicionales “el agricultor que opta por métodos agrícolas rentables en 1998 se encuentra con que muchas características paisajísticas tradicionales tienen que ser sacrificadas” (Comisión Europea, 1998, 15). Esto, además, en el mejor de los casos, ya que en numerosas ocasiones el deterioro del paisaje agrario tradicional viene motivado por el abandono de la explotación.

El reglamento, en uno de los considerandos, señala “la necesidad cada vez mayor de proteger el medio ambiente y los recursos naturales y de conservar el espacio natural y el paisaje” (CE-CEEA-CECA, 1992, 1). La protección y mejora del paisaje aparece como uno de los objetivos del régimen de ayudas del Reglamento, en su artículo 1.c “fomentar una explotación de las tierras agrícolas compatible con la protección y la mejora del medio ambiente, del espacio natural, del paisaje, de los recursos naturales de los suelos y de la diversidad genética” (CE-CEEA-CECA, 1992, 3).

Sin embargo, el paisaje no constituye una medida específica del régimen de ayudas previsto en el artículo 2, aunque se puedan encontrar argumentos para la conservación del paisaje en los apartados d) (prácticas de producción compatibles con la protección del medio ambiente y del paisaje), e) (mantenimiento tierras agrícolas o forestales abandonadas), f) (retirada tierras de labor) y g) (gestionar las tierras para el acceso público y el esparcimiento). No obstante, a pesar de esta ausencia explícita, como se recoge en el Documento de Trabajo de la Comisión: “muchos de los programas de ayudas establecidos en el artículo 3 tienen por objeto el mantenimiento y la mejora de los paisajes agrarios, que constituye uno de los objetivos globales del Reglamento” (Comisión Europea, 1998, 50). En este mismo documento de trabajo se describe diversos programas nacionales, como el sueco, el británico, el danés, el portugués, el francés y el austríaco.

En un estudio, recogido en el documento de trabajo de la Comisión, desarrollado por la Universidad de Gotinga (Comisión Europea, 1999, 18) se evalúan las repercusiones medioambientales de 29 medidas agroambientales en Alemania. Respecto al paisaje (recursos estéticos), las medidas más importantes son las franjas de cultivos extensivos plurianuales junto a orillas y riberas, huertos frutales extensivos, y la creación y mantenimiento de plantaciones de árboles y setos de protección, o el mantenimiento de tierras abandonadas.

Igualmente, este estudio plantea la distribución óptima de las ayudas por tipos de medidas y por regiones, asignándoles al mantenimiento del paisaje el 30% del presupuesto de las regiones 1 (zonas agrícolas óptimas) y el 39% de las regiones tipo 3 (terrenos montañosos). Finalmente, para las regiones tipo 2 (zonas agrícolas de baja calidad), el estudio le asigna al mantenimiento del paisaje el 20% de los recursos.

Por lo que respecta al programa agroambiental español (ver cuadro nº 4), incluye un total de 4 medidas horizontales, aplicables al conjunto del Estado, ninguna de ellas relacionadas con el paisaje. Otras medidas son aplicadas a zonas seleccionadas por las comunidades autónomas. Dentro de éstas, encontramos la medida d) (utilización de otras prácticas de producción compatibles con las exigencias del medio ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del espacio natural y el paisaje), aunque su desglose solamente trata el paisaje en una de ellas, y de forma parcial: conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo.

Cuadro 4
Medidas del programa agroambiental español

I	Horizontales
H1	Sistemas extensivos en tierras cerealistas
H2	Formación agroambiental
H3	Fomento de razas autóctonas en peligro de extinción
H4	Fomento de la agricultura ecológica
II	Aplicables en zonas seleccionadas
	Control integrado de tratamientos fitopatológicos
	Transformación de cultivos herbáceos en pastos
	Reducción de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera
	Utilización de otras prácticas de producción compatibles con las exigencias del medio ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del espacio natural y el paisaje
	<i>Protección de flora y fauna en sistemas de cultivos extensivos</i>
	<i>Protección de flora y fauna en humedales</i>
	<i>Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo</i>
	<i>Lucha contra la erosión</i>
	<i>Acciones medioambientales en las Islas Canarias</i>
	<i>Ahorro de agua de riego en zonas de humedal</i>
	Mantenimiento de tierras abandonadas
	Retirada de la producción de tierras de cultivo durante al menos 20 años
	Gestión de tierras para el acceso público y el esparcimiento
	Proyectos de demostración
h1	<i>Proyectos de demostración en reducción de fertilizantes y productos fitopatológicos</i>
h2	<i>Métodos integrados de prácticas medioambientales en el conjunto de la explotación</i>
h3	<i>Lucha integrada: nuevos métodos de lucha contra plagas en el olivo</i>

Fuente: Comisión Europea (1998). Anexo 3.

En Andalucía actualmente se desarrollan 9 medidas agroambientales; 5 de ellas están dirigidos a la comarca del entorno del Parque Nacional de Doñana (zonas específicas), mientras que son de aplicación general las 4 nacionales u horizontales restantes: agricultura ecológica, fomento de la agricultura extensiva, formación agroambiental y fomento de razas autóctonas en peligro de extinción (Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca, 1998).

Respecto a la zona que nos ocupa, la Axarquía posee una marcada entidad paisajística, reconocida oficialmente, para convertirse en una zona de actuación específica. Incluso podría formar parte de una zona más amplia que incluyera espacios montañosos mediterráneos similares, como las alpujarras granadina y almeriense. El régimen de ayudas en el que podría incluirse sería fundamentalmente el 1.d (prácticas de producción compatibles con la exigencia de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del espacio natural y el paisaje), aunque también podría relacionarse con el 1.e (mantenimiento de tierras agrícolas o forestales abandonadas) o el 1.g (gestionar las tierras para el acceso público y el esparcimiento).

4.4 Medidas generales. Marcos internacionales de referencia: La Carta del Paisaje Mediterráneo y la Convención Europea del Paisaje.

Independientemente del establecimiento de medidas concretas, el paisaje, debido a sus características, debe ser tratado desde planteamiento globales y desde la ordenación territorial. Desde este punto de vista, es necesario una política activa de conservación y mejora del paisaje, pero no de carácter sectorial, del mismo rango que el resto de políticas sectoriales, sino general, que afecte a la política agrícola, la medioambiental, la de infraestructuras, la urbanística y la turística.

Es de utilidad la aparición de convenios o acuerdos internacionales sobre el paisaje, más por lo que tienen de mentalización social y política ante la importancia del paisaje y de los problemas que le afectan, que por su aplicación práctica, que si no existe continuación legislativa quedarán en meras declaraciones de buenas intenciones vacías de contenido.

Dos son hasta ahora los documentos más importantes elaborados o en elaboración a nivel europeo: la Carta del Paisaje Mediterráneo, firmado en 1993 entre las regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Toscana, y la prevista Convención Europea del Paisaje, auspiciada por el Consejo de Europa, con un importante acento en la sensibilización social, la formación de técnicos y la educación (Bauer, 1999).

La Carta del Paisaje Mediterráneo, elaborada en el marco del Consejo de Europa, supuso un primer ensayo de una política de protección del paisaje. Presenta una serie de objetivos y de actuaciones a favor del paisaje, el compromiso de llevar a cabo proyectos que la desarrollen e incluso planteaba la posibilidad de la creación de un Instituto del Paisaje Mediterráneo.

4.5. Medidas generales: el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

El objetivo fundamental de los documentos anteriores es servir de referente para el planeamiento y la ordenación territorial. En el caso de la región

andaluza hay una cierta continuidad, aunque lenta, y la protección del paisaje tiene un protagonismo destacado en las Bases y estrategias del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (septiembre de 1998), actualmente en tramitación.

La intención de convertir al paisaje en un elemento de desarrollo, fundamentalmente unido al desarrollo turístico, se observa en el Diagnóstico Territorial de Andalucía. Lógicamente, esta presencia será mayor en áreas de menor desarrollo económico, áreas más deprimidas. Por ejemplo, las áreas de montaña: “la plasmación física de toda esta riqueza patrimonial es, lógicamente, un paisaje de altísimo valor y con una alta significación como seña de identidad territorial. Sobre él, además, hay un consenso para que se convierta en un elemento básico en las estrategias de desarrollo que se planteen para estas zonas y que, en buena medida, pasan por el aprovechamiento turístico de estos recursos.” (Junta de Andalucía. Consejería Obras Públicas y Transportes, 1998, 99). En estas zonas las amenazas provienen no tanto de la expansión de otros usos del suelo como de la degradación de los paisajes tradicionales por el abandono de las actividades que los han generado.

En otras zonas la pervivencia de paisajes de calidad se ve afectada por la expansión de otras actividades más productivas. “En estos paisajes coincide un alto valor de los espacios naturales y del patrimonio histórico con una acusada fragilidad de los mismos. Esta se deriva tanto de las propias características de los espacios y bienes como de las tensiones que soportan en un entorno marcado por el rápido crecimiento de unos usos productivos cada vez más intensivos.” (Junta de Andalucía. Consejería Obras Públicas y Transportes, 1998, 100). Se señala, por ejemplo, el acaparamiento espacial de las construcciones (en torno al 5% del suelo, cuando la media se encuentra sobre el 1.5%) o la extensión que alcanzan las tierras de regadío, sobre el 40%, cuando la media andaluza se sitúa en el 15%.

Igualmente, en los principios orientadores del modelo territorial de Andalucía que se propone, el paisaje, aunque no aparece recogido explícitamente, si está implícitamente en el principio de uso sostenible de los recursos, tanto como principio como evidencia de “la dependencia que tienen gran parte de los procesos de desarrollo económico respecto de la correcta gestión de los recursos naturales” (Junta de Andalucía. Consejería Obras Públicas y Transportes, 1998, 112).

Más concretamente, al analizar la base natural y económica de Andalucía, y centrándose en las Unidades Litorales, afirma la necesidad de compatibilizar actividades productivas con protección del paisaje: “el marco de solución de los problemas territoriales debe ser concretado a través de estrategias específicas, basadas en la compatibilización de la dinámica de los desarrollos urbanos y productivos con la conservación de los valores naturales y paisajísticos pro-

pios del espacio litoral” (Junta de Andalucía. Consejería Obras Públicas y Transportes, 1998, 127).

Más explícitamente aparece el criterio paisajístico en las estrategias de ordenación territorial. Concretamente, dentro de las estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje, aparece en estrategias de base espacial. Así, dentro de la estrategia UT (Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las Unidades Físicas Territoriales) aparece explícitamente en dos apartados, referidos a sendos tipos de espacios:

UT-1: *Compatibilizar en las Unidades litorales la dinámica de los desarrollos urbanos y económicos con un uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y paisajes.* En su desarrollo se define con claridad como criterio territorial orientativo: “Incorporar en las propuestas de desarrollo urbano y turístico los recursos patrimoniales y paisajísticos sobre la base de la preservación de sus valores” (Junta de Andalucía. Consejería Obras Públicas y Transportes, 1998, 155).

UT-6: *Formular instrumentos específicos para la gestión de los recursos y el paisaje de las zonas áridas.* En su desarrollo se recoge el criterio de “Reconocer el valor ambiental y paisajístico de determinadas zonas áridas de estas unidades” (Junta de Andalucía. Consejería Obras Públicas y Transportes, 1998, 158).

En otros tipos de espacios, el criterio paisajístico, no existente en la definición de la estrategia, también aparece en su desarrollo. Por ejemplo, la UT-2 (Unidades Interiores de Regadío), señala el valor paisajístico de las áreas agrícolas periurbanas y de los cauces fluviales y propone su conservación y recuperación. En la UT-3 (Unidades Interiores de Secano), dedica sendos apartados a la elaboración de medidas de carácter paisajístico para estos espacios y al tratamiento paisajístico de las áreas perirurbanas. Igualmente, en la UT-4 (Unidades Forestales) también se señala los valores paisajísticos de las zonas adhesionadas.

Pero lo más destacable de las estrategias de ordenación territorial del POTA no es la aparición del paisaje en las estrategias espaciales, sino en la adopción de una estrategia de ordenación territorial temática, de naturaleza paisajística, denominada PJ y que se marca como objetivo “Establecer criterios para la protección y gestión del paisaje”.

Esta estrategia se desglosa en los siguientes puntos:

➔ Un primer objetivo de raíz espacial:

PJ-1: Considerar a los componentes del paisaje como información y recurso para una correcta ordenación de usos del suelo.

PJ-1.1 Establecer criterios para la ordenación y conservación de los paisajes rurales.

PJ-1.2 Establecer criterios para la ordenación y conservación de los paisajes urbanos.

➔ Un segundo objetivo de carácter inventariable:

PJ-2: Analizar, identificar y catalogar los paisajes de Andalucía y formular criterios para su gestión.

➔ El tercer objetivo pretende incluir la prevención en el tratamiento del paisaje, a través de la ordenación territorial:

PJ-3: Incorporar criterios paisajísticos en los proyectos de intervención sobre el territorio.

➔ Por el contrario, el cuarto objetivo se orienta hacia la restauración paisajística de zonas degradadas o de mejora del paisaje:

PJ-4: Corregir procesos de deterioro paisajístico.

PJ-4.1 Establecer criterios territoriales para la diversificación paisajística (p. ej. litoral urbanizado o zonas de agricultura intensiva).

PJ-4.2 Establecer criterios de ordenación territorial para la reconstrucción y restauración de paisajes deteriorados y para el desarrollo de actuaciones singulares.

Esta incorporación del paisaje como una estrategia de ordenación territorial específica, y superior a las políticas sectoriales, supone un notable avance en el tratamiento del paisaje desde la planificación, incluso independientemente de sus resultados concretos.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de estas líneas hemos comprobado la existencia de una paradoja: la presencia de un recurso, el paisaje, que constituye uno de los principales recursos económicos para la comarca de la Axarquía, alterado y deteriorado por la decadencia de unas actividades económicas y por el carácter expansivo de otras. Para que ambos procesos no terminen destruyendo un recurso que está en la base de una también importante actividad económica, es necesario, por un lado, encontrar medidas que compensen por el mantenimiento de un paisaje degradado y por la adecuación de actividades productivas con la conservación del paisaje, y por otro lado generar políticas que frenen el descontrolado crecimiento de otras.

Respecto a las primeras, las medidas puntuales, la aplicación de medidas agroambientales es la gran alternativa para proteger y mejorar paisajes valio-

sos sin que resulte costoso para sus propietarios. Este campo está claramente por desarrollar; en otros países miembros de la UE la adopción de programas agroambientales con el objetivo de protección del paisaje se encuentran mucho más desarrollada. Como señala el documento de trabajo de la Comisión (Comisión Europea, 1999, anexo 3), en España la mayoría de los programas tienen un retraso sustancial.

Por lo que se refiere a las segundas, al menos en nuestra región parece constatar una cierta continuidad entre los marcos generales de referencia (por ejemplo Carta Paisaje Mediterráneo, Convención Europea del Paisaje) y el planeamiento. De este modo, el criterio paisajístico va penetrando en la ordenación del territorio. El reto será ahora que la ordenación territorial regional se sobreponga a la municipal, fundamentalmente en lo que se refiere a las competencias del suelo.

6. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- BAUER, F. (1995): "The Council Europe and the protection of landscape". *II Congreso de Ciencia del Paisaje*, vol. III, Barcelona, 59-68.
- BAUER, F. (1999): "El papel de la educación y de la formación en las actividades del Consejo de Europa en materia de paisaje, en particular en la futura Convención Europea del Paisaje". Conferencia pronunciada en el *III Congreso de Ciencia del Paisaje*, Berga (Barcelona), 1999 (en prensa).
- COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL VI (1998): *Estado de aplicación del reglamento (CEE) nº 2078/92. Evaluación del Programa Agro-ambiental*. Documento de Trabajo de la Comisión – DG VI
- FUENTES GARCIA, R. y GARCÍA MESA, J.M. (1996): *Situación actual y líneas estratégicas de desarrollo del turismo rural en la provincia de Málaga*. Diputación Provincial de Málaga.
- FUENTES GARCIA, R. (Coord.) (1996): *El sector turístico en la provincia de Málaga*. Colegio Oficial de Economistas de Málaga, Málaga.
- SOCIEDAD DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SOPDE) (1998): *Plan de desarrollo y consolidación del producto turístico Costa del Sol - Axarquía*. Edición electrónica. Málaga.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA-AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE (1990): *Plan Forestal Andaluz*. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1998): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*, Sevilla.
- MÉRIDA RODRÍGUEZ, M. Y PERLES ROSELLÓ, M.J. (1999): "El paisaje como factor de desarrollo turístico. El caso de la comarca de la Axarquía (Málaga)." *III Congreso de Ciencia del Paisaje*, Berga (Barcelona), 341-360.

- MÉRIDA RODRÍGUEZ, M. (1997): *El paisaje en la costa oriental de la provincia de Málaga. Tipos y preferencias*. Universidad de Málaga, coll. Studia Malacitana, Málaga.
- PÉREZ-CHACÓN ESPINO, E. (1995): "Ciencia del paisaje y planes de ordenación territorial" *II Congreso de Ciencia del Paisaje*, vol. III, Barcelona. 31-58.
- YUS RAMOS, R. (1999): *Aproximación a la naturaleza geológica, biológica y agronómica del macizo de Vélez (Axarquía: Málaga). Propuestas para un desarrollo sostenible*. Gabinete de estudios de la naturaleza de la Axarquía. Málaga.

Otras fuentes:

- INEM (1999): *Directorio de Escuelas Taller y Casas de Oficio de la provincia de Málaga*. www.inem.es
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (1998): *Catálogo de Ayudas 1998*. www.cap.junta-andalucia.es
- CE-CEEA-CECA: Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. Diario Oficial n° L 215 de 30/07/1992.